

ARTIGO ORIGINAL

OLIVEIRA, Ilka Suemi Nozawa de ^[1], ESCUDERO, Fernando Brandão ^[2]

OLIVEIRA, Ilka Suemi Nozawa de. ESCUDERO, Fernando. Instrumentos de política urbana para promoção à cidade sustentável. Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento. Ano 06, Ed. 02, Vol. 03, pp. 05-31. Fevereiro de 2021. ISSN: 2448-0959, Link de acesso: <https://www.nucleodoconhecimento.com.br/lei/politica-urbana>

Contents

- RESUMO
- INTRODUÇÃO
- 1. DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NO MEIO URBANO
- 2. O ESTATUTO DA CIDADE, OS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA URBANA E O PAPEL FUNDAMENTAL DOS MUNICÍPIOS NO PLANEJAMENTO URBANO
- 2.1. ASPECTOS JURÍDICOS DE TRÊS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA URBANA PARA PROMOÇÃO À CIDADE SUSTENTÁVEL
 - 2.1.1. DA OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR E DE ALTERAÇÃO DE USO
 - 2.1.2. DA TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR
 - 2.1.3. DAS OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS
- 2.2. A OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR E DE ALTERAÇÃO DE USO E A DESTINAÇÃO DOS RECURSOS EM OBSERVÂNCIA DOS PRECEITOS DA CIDADE SUSTENTÁVEL
- 3. AS EXPERIÊNCIAS DE APLICAÇÃO DA OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR E DE ALTERAÇÃO DE USO NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO E NO DISTRITO FEDERAL
- CONSIDERAÇÕES FINAIS
- REFERÊNCIAS
- APÊNDICE – REFERÊNCIAS DE NOTA DE RODAPÉ

RESUMO

O escopo do presente estudo consiste na análise da outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso como instrumentos de política urbana aptos a auxiliar os municípios e o

Distrito Federal a perseguir os objetivos traçados na ODS 11 e buscar o desenvolvimento urbano cada vez mais sustentável, por meio da destinação dos recursos arrecadados para projetos de habitação de interesse social e criação de espaços públicos de qualidade. Experiências concretas do município de São Paulo e do Distrito Federal são apresentados ao longo do presente trabalho. Trata-se de um estudo baseado em pesquisas bibliográficas e de caráter qualitativo, que demonstrou a importância do papel da Política Urbana quanto ao desenvolvimento urbano, de modo a propiciar uma justa distribuição dos benefícios ofertados pelo poder público, em convergência com o desenvolvimento sustentável das cidades.

Palavras-chave: Direito à cidade sustentável; Instrumentos de Política Urbana; Outorga Onerosa do Direito de Construir e de Alteração de Uso

INTRODUÇÃO

O desenvolvimento urbano sustentável é um tema de extrema relevância na medida em que a maior parte da população vive e desenvolve suas atividades nas cidades interferindo na qualidade do meio ambiente natural e artificial e na qualidade de vida dos seus habitantes.

Em âmbito nacional, na última década, houve significativo aumento populacional especialmente nas metrópoles e cidades. Entre os anos de 1960 e 2010, o Brasil cresceu aproximadamente 402%, passando de 32 milhões para 160 milhões de pessoas vivendo nas cidades (IPEA, 2016).

Nos últimos cinquenta anos, o processo de urbanização no Brasil foi apoiado especialmente no desenvolvimento econômico norteado pela intenção de progresso sem o devido planejamento prévio para o crescimento das cidades e, portanto, sem a adequada intervenção do Estado em políticas urbanas eficientes. A consequência do desenvolvimento urbano nesse modelo resultou em processo acelerado de ocupação desordenada em periferias, principalmente em regiões metropolitanas, sem implantação de infraestrutura mínima e adequada, tampouco de espaços públicos de qualidade (OSORIO e MENEGASSI, 2002).

A ocupação dos espaços urbanos não deve acontecer sem o devido planejamento e deixar que ocorra de forma accidental, sob pena de ocasionar diversas consequências como danos

ao meio ambiente, prevalência de interesses específicos em detrimento do interesse coletivo, além de problemas sociais.

As consequências ambientais que podem ser provocadas pela ocupação desordenada, sem o devido planejamento, não se limitam às áreas dos centros urbanos, mas podem atingir ainda florestas, rios, mares e oceanos, além do ar, apenas a título exemplificativo.

O desenvolvimento urbano sustentável inclui, portanto, o direito ao meio ambiente, o direito de desenvolvimento e o desenvolvimento econômico, sendo objeto do presente estudo os aspectos jurídicos da outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso como instrumento de política urbana como forma de dar cumprimento aos preceitos do direito à cidade sustentável e como a destinação dos recursos provenientes dessa contrapartida urbana pode contribuir para impulsionar programas de habitação de interesse social, além da possibilidade de criação de espaços públicos de qualidade em regiões mais periféricas das cidades ou a requalificação de espaços degradados, especialmente em regiões ocupadas por população de baixa renda.

1. DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NO MEIO URBANO

O avanço da atividade industrial levou a um estágio de elevado grau de degradação ambiental, o que trouxe preocupações inicialmente no sentido de que o meio ambiente equilibrado poderia ser alcançado por meio da promoção da sadias qualidades de vida. E, como consequência da desenfreada atividade industrial que impulsionou o consumo e ainda diante da desigualdade social que se instalou e da pobreza, a ideia de qualidade de vida foi tratada especialmente no âmbito da necessidade de se combater a pobreza (D'Isep, 2009).

Conforme cita D'Isep (2009, p. 38 e 39), devido ao impacto das indústrias nas cidades,

A saúde social nas cidades torna-se uma preocupação geral e o direito responde criando normas voltadas para o meio ambiente urbano. Evidentemente, a concepção de urbano da época limitava-se ao saneamento básico; logo surgem leis setoriais, voltadas para a água, o ar etc.

Diante da preocupação com o tema em âmbito internacional, a Organização das Nações

Unidas (ONU) desenvolveu trabalhos que enfrentavam o tema ‘desenvolvimento econômico e a defesa ao meio ambiente’, tendo sido objeto de discussão na Conferência de Estocolmo/72 que levou ao conceito de “desenvolvimento sustentável” conforme definição apresentada nos princípios 5 e 8^[3], também tratada em momento posterior na Rio/92 especialmente pelos princípios 3 e 4^[4].

Um dos pilares do desenvolvimento sustentável, conforme princípio 3 da Rio/92, está pautado no desenvolvimento que garanta as necessidades das presentes e futuras gerações que “traz a ideia de um desenvolvimento durável, no sentido de ininterrupto, pressupondo uma continuidade entre uma geração e outra, sugerindo a equidade socioambiental entre elas” (D’ISEP, 2009, p. 50).

Segundo Fiorillo (2015),

A busca e a conquista de um ‘ponto de equilíbrio’ entre o desenvolvimento social, o crescimento econômico e a utilização dos recursos naturais exigem um adequado planejamento territorial que tenha em conta os limites da sustentabilidade. (FIORILLO, 2015, p. 82)

Neste aspecto, cabe destacar que o princípio do desenvolvimento sustentável não exclui o desenvolvimento econômico, pelo contrário, ambos devem coexistir de forma harmônica, um não anula a existência do outro. Sobre o tema, Saule Júnior ensina que:

A compreensão do desenvolvimento urbano deve ser extraída do significado do princípio do desenvolvimento sustentável e do direito ao desenvolvimento, previsto no sistema de proteção internacional de direitos humanos e do meio ambiente, considerando os princípios das relações internacionais que regem o Estado brasileiro, da prevalência dos direitos humanos e da cooperação entre os povos para o progresso da humanidade (art. 4º, inc. II e IX da C.F.) (SAULE JÚNIOR, 1997, p. 63).

Em 1986, por meio da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, na Assembleia das Nações Unidas, a pessoa humana foi reconhecida como sujeito central do desenvolvimento, sendo o direito ao desenvolvimento um direito humano inalienável, garantindo-se a todos os povos participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político (arts. 1º e 2º)^[5].

O Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas de 1966, do qual o Brasil é signatário, recepcionado por meio do Decreto 592/92, estabelece, dentre outras questões, que:

Art. 11. É reconhecido pelos Estados Partes do presente Pacto o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado, para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida; obrigando-se a tomar medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo para esse fim a importância essencial da cooperação internacional.

Importante destacar ainda outros marcos internacionais importantes a respeito do tema desenvolvimento sustentável, especialmente, como acima citado, o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Declaração do Rio sobre Meio Ambiente (Rio 92) que culminou na Agenda 21, a Declaração e o Programa de Ação de Viena decorrente da Conferência das Nações Unidas sobre Direitos Humanos (1993), o Fórum Social Mundial e a Agenda Habitat I (1976), Habitat II (1996) e Habitat III (2016), esta última, tendo contribuído com o documento denominado a Nova Agenda Urbana (2016), sem deixar de citar a Agenda 2030.

A Agenda 2030 foi um documento adotado na Assembleia Geral da ONU em 2015 como um guia para as ações da comunidade internacional nos próximos anos, tendo sido definidos 17 (dezessete) objetivos do desenvolvimento sustentável e 169 (cento e sessenta e nove) metas a serem alcançadas até 2030. No total, 193 (cento e noventa e três) países foram signatários, incluindo o Brasil.

Dentre os objetivos, cabe destacar o Objetivo 11 – Cidades e Comunidades Sustentáveis, que estabeleceu como meta tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis.

A Nova Agenda Urbana, adotada na Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III), realizada em Quito (Equador), em 20 de outubro de 2016, fixou, dentre os principais objetivos,

ajudar na erradicação da pobreza e da fome em todas suas formas e dimensões, a reduzir

desigualdades, a promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável; a alcançar a igualdade de gênero e o empoderamento de todas as mulheres e meninas para que a sua contribuição vital para o desenvolvimento sustentável seja plenamente aproveitada, a melhorar a saúde e o bem-estar humanos, a promover a resiliência e a proteger o meio ambiente (HABITAT III, 2016).

O desenvolvimento urbano deve considerar, portanto, o princípio do desenvolvimento sustentável, em respeito ao direito fundamental a uma vida saudável, em harmonia com a natureza, como garantia das presentes e futuras gerações, ou seja, deve-se garantir o direito de viver nas cidades de forma digna, o que vai além do mero direito de sobrevivência. Em primeiro plano, portanto, as cidades devem priorizar a eliminação da pobreza, a redução das desigualdades sociais e a adoção de novos padrões de produção e consumo sustentáveis (SAULE JÚNIOR, 1997).

2. O ESTATUTO DA CIDADE, OS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA URBANA E O PAPEL FUNDAMENTAL DOS MUNICÍPIOS NO PLANEJAMENTO URBANO

A Constituição Federal determina em seu art. 24, inciso I, que a competência para legislar sobre assuntos urbanísticos é concorrente entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Deste modo, devem a União, Estados e o Distrito Federal editar regras gerais aplicáveis para todo o seu território, e aos Municípios esmiuçar os temas e instrumentos a fim de regular diretamente as atividades dentro dos seus limites territoriais, respeitando as diretrizes das leis estaduais e nacionais.

A política urbana também teve suas linhas gerais definidas pela Carta Magna nos artigos 182 e 183, que conferiu aos municípios e ao Distrito Federal a condição de responsável pela execução da política de desenvolvimento urbano com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade.

Nesse sentido, para regulamentar as disposições constitucionais sobre a política urbana, em 10 de julho de 2001, foi promulgada a Lei Nacional nº 10.257/01 (Estatuto da Cidade), a qual dispõe sobre as obrigações e diretrizes dos municípios para criar a regulação e gestão urbanística pelo município.

O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) ao regulamentar os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, instituiu no art. 2º diretrizes básicas que visam ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, dentre as quais, cabe destacar, a garantia do direito a cidades sustentáveis (incisos I e II), o planejamento do desenvolvimento das cidades (inciso IV), a oferta de equipamentos urbanos e comunitários (inciso V), a ordenação e controle do uso do solo (inciso VI), a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização (inciso IX), a recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos (inciso XI) e a proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído (inciso XII).

A política urbana tem como objetivo, viabilizar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade. Nesse sentido,

A cidade, como espaço onde a vida moderna se desenrola, tem suas funções sociais: fornecer às pessoas moradia, trabalho, saúde, educação, cultura, lazer, transporte etc. Mas, como o espaço da cidade é parcelado, sendo objeto de apropriação, tanto privada (terrenos e edificações) como estatal (ruas, praças, equipamentos etc.), suas funções têm de ser cumpridas pelas partes. Isto é, pelas *propriedades urbanas*. A política urbana tem, portanto, a missão de viabilizar o pleno desenvolvimento das funções sociais do todo (a cidade) e das partes (cada propriedade em particular) (SUNDFELD, 2002, p. 54).

O Estatuto da Cidade definiu no inciso VI do art. 2º a ordenação e controle do uso do solo com o propósito de nortear a política urbana na perspectiva de garantir o direito a cidades sustentáveis, por meio de moradia, trabalho, espaços públicos, infraestrutura, lazer entre outros.

O inciso IV do artigo 2º, inciso IX define como diretriz para alcançar os objetivos da política urbana, a justa distribuição de ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização, assim como a recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos (inciso XI).

As diretrizes apresentadas no Estatuto da Cidade advêm de evolução da atividade no campo do direito urbanístico, que alterou a compreensão da propriedade privada plena no âmbito do

direito civil (C.C., art. 1228), para considerar que o direito de propriedade deve cumprir a sua função social, sendo relevante destacar a possibilidade de criação de solos adicionais, ou seja, conceder índices que aumentam a capacidade de potencial de construção.

A figura citada é conhecida originalmente como *solo criado*, que segundo Lira (1997) “Cria-se o solo quando se gera área adicional de piso artificial não apoiada diretamente sobre o solo natural. Cria solo quem cria piso artificial” (LIRA, 1997, p. 165).

Importante destacar a correlação existente entre a possibilidade de aumento de potencial de construção e a necessidade de aumentar a capacidade de suporte da infraestrutura básica pelo número de habitantes estimados exatamente em decorrência da possibilidade de criação de solos adicionais. Com isso, passa-se a exigir mais investimentos em infraestrutura básica.

O Capítulo II, do Estatuto da Cidade define que são instrumentos da política urbana em geral: (i) planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social, (ii) planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, (iii) planejamento municipal, (iv) institutos tributários e financeiros, (v) institutos jurídicos e políticos, (vi) estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV), (vii) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, (viii) IPTU progressivo no tempo, (ix) desapropriação com pagamento em títulos, (x) usucapião especial de imóvel urbano, (xi) direito de superfície, (xii) direito de preempção, (xiii) outorga onerosa do direito de construir, (xiv) operações urbanas consorciadas, (xv) transferência do direito de construir, e (xvi) estudo de impacto de vizinhança.

Na esfera municipal, o planejamento pode utilizar-se dos diversos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, ou qualquer outro definido na legislação esparsa, desde que não conflitem com as diretrizes indicadas nas leis estaduais ou nacionais.

O principal instrumento municipal é o Plano Diretor Estratégico, obrigatório para todos os municípios com mais de 20.000 (vinte mil) habitantes ou que sejam estâncias turísticas, conforme estabelece o art. 4º, do Estatuto da Cidade.

No Estado de São Paulo, o Plano Diretor Estratégico ganha especial status, vez que a

Constituição Estadual Paulista traz em seu art. 181 que as leis de planejamento urbano devem seguir as diretrizes e disposições previstas no Plano Diretor Estratégico. Deste modo, qualquer outro instrumento de política urbana, para ser implementado, deve estar previsto no Plano Diretor Estratégico do Município, sob pena de ser declarado inconstitucional pelo ordenamento municipal. Nesse sentido, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo proferiu entendimento ao declarar inconstitucional as Leis do Município de São Paulo no. 10.209/86 e no. 11.773/95, que instituíram a Operação Interligada no município:

O pedido de declaração de inconstitucionalidade da norma municipal, estampada na Lei 11.773/95, do Município da Capital Bandeirante é de ser acolhido, pois contraria substancialmente os artigos 5º, §1º e 181, “caput”, da Constituição do Estado de São Paulo [6].

Dentre os diversos instrumentos, o que desperta maior atenção para o presente trabalho é a Outorga Onerosa do Direito de Construir, que abrange a possibilidade de construir acima do coeficiente de aproveitamento básico mediante o pagamento de contrapartida ao município, bem como a Outorga Onerosa da Alteração de Uso do imóvel (arts. 28 e 29), o que deverá ser previsto e regulamentado no Plano Diretor Estratégico.

No Distrito Federal não é diferente. A Lei Orgânica promulgada em 1993, estabelece que:

Art. 163. O Plano Diretor de Ordenamento Territorial é o instrumento básico da política de expansão e desenvolvimento urbanos, de longo prazo e natureza permanente. (...)

Art. 317. O Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal abrangerá todo o espaço físico do território e estabelecerá o macrozoneamento com critérios e diretrizes gerais para uso e ocupação do solo, definirá estratégias de intervenção sobre o território, apontando os programas e projetos prioritários, bem como a utilização dos instrumentos de ordenamento territorial e de desenvolvimento urbano.

Nesse sentido, a regulação municipal ou distrital deverá utilizar desses instrumentos para atingir os fins e objetivos traçados pela Constituição Federal, tais como o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 da Constituição Federal), a função social da cidade e garantir o bem-estar dos seus habitantes (art. 182 da Constituição Federal).

2.1. ASPECTOS JURÍDICOS DE TRÊS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA URBANA PARA PROMOÇÃO À CIDADE SUSTENTÁVEL

O Capítulo II, do Estatuto da Cidade, traz diversos instrumentos de política urbana dentre os quais se destacam (a) a outorga onerosa do direito de construir, (b) transferência do direito de construir e (c) operações urbanas consorciadas, vez que, com esses três instrumentos, é possível direcionar por meio de estímulos mediante contrapartidas as regiões e atividades que poderão ter maiores chances de receber mais investimentos imobiliários, e, mediante a utilização de tais instrumentos, promover a arrecadação de recursos que serão destinados primordialmente para a melhoria da infraestrutura urbana, criação de espaços públicos e construção de habitações de interesse social, visando uma cidade sustentável.

O planejamento urbano é executado pelo município ou Distrito Federal, mas deve, necessariamente, considerar a força do setor privado, como importante ator na produção de habitações e edificações em geral, permitindo que o poder público concentre recursos (financeiros e humanos) para os setores de menor interesse do mercado como habitações populares, áreas institucionais e infraestrutura, principalmente voltada à mobilidade e criação de áreas verdes, especialmente mediante a aplicação de recursos captados por meio dos instrumentos de política urbana, como a outorga onerosa do direito de construir ou alteração de uso, como previstos nos arts. 4º, V, “n”, 28 a 31 do Estatuto da Cidade.

Caso a execução do planejamento urbano seja dissociada do mercado imobiliário, o município ou o Distrito Federal não conseguirá produzir a cidade, vez que a demanda por edificações é muito superior a capacidade de desenvolvimento da administração pública e esta não terá os recursos necessários para a sua produção. A administração municipal deve focar seus esforços e interesses no desenvolvimento daquelas edificações e atividades voltadas à população mais carente e extrair recursos para desenvolver tais atividades por meio dos instrumentos urbanísticos que permitem o mercado imobiliário produzir habitações e demais edificações de interesse da sociedade.

2.1.1. DA OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR E DE ALTERAÇÃO DE USO

O Estatuto da Cidade traz a definição do que é a outorga onerosa do direito de construir. O art. 28 estabelece que o “plano diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário”. Para tanto, o município deverá definir os limites máximos “considerando a proporcionalidade entre a infraestrutura existentes e o aumento da densidade esperado em cada caso”. Ou seja, a Outorga Onerosa do Direito de Construir consiste na contrapartida financeira paga ao município pelo direito de construir acima do coeficiente de aproveitamento básico definido pela lei municipal. Nos dizeres de José Afonso da Silva:

(...) em princípio, o proprietário do lote tem o direito de erguer no seu terreno uma construção nos limites desse coeficiente de aproveitamento básico admitido, bastando, para tanto, obter a correspondente licença da prefeitura, sem ônus senão o pagamento da taxa de polícia correspondente.

Se a lei de zoneamento permitir, o proprietário (ou quem de direito) poderá construir acima do coeficiente básico previsto; mas, nesse caso, sua faculdade de construir não será um direito que decorra da propriedade do terreno. Esse direito terá que ser adquirido do Poder Público Municipal por via daquilo que a lei conceitua como “outorga onerosa do direito de construir”. É essa possibilidade de construir acima do coeficiente básico que caracteriza, juridicamente, o solo criado (SILVA, 2010, p. 264 e 265).

A outorga onerosa também pode ser utilizada para fins de autorizar o beneficiário a valer-se da alteração do uso que acarreta a valorização de um determinado imóvel (art. 30), desde que a lei traga a previsão expressa dessa possibilidade, bem como da forma de cálculo, o modo de pagamento da contrapartida pelo beneficiário e as hipóteses de isenção. Vale dizer, a lei de uso e ocupação do solo poderá definir novas atividades específicas que podem ser desenvolvidas em determinado imóvel, possibilitando que o proprietário faça uso da nova atividade que a lei passou a permitir mediante o pagamento da outorga onerosa, como é o caso do Distrito Federal, cuja Lei Complementar no. 803/09 do Distrito Federal (Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT) exige, em seu artigo 176, o pagamento de outorga onerosa sempre que a atividade do imóvel for alterada por alguma

que gere sua valorização.

No caso da outorga onerosa do direito de construir, o coeficiente de aproveitamento de um imóvel é definido pelo Estatuto da Cidade em seu art. 28, §1º como a “relação entre a área edificável e a área do terreno”. Assim, a título exemplificativo, um imóvel que possui 4.000m² de área construída em um terreno de 1.000m² tem o coeficiente de aproveitamento utilizado de 4,0.

A legislação municipal paulistana, no seu Plano Diretor Estratégico, Lei Municipal no. 16.050/14 (Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo), definiu nos quadros 2 e 2A que o coeficiente de aproveitamento básico de todos os imóveis é de 1,0, exceto em situações mais restritivas como as Zonas de Preservação Ambiental. Isso significa que os proprietários dos imóveis podem edificar em seus terrenos a área equivalente ao tamanho do terreno. A título exemplificativo, um terreno de 1.000m² poderá edificar até 1.000m² em um ou mais pavimentos, a depender dos demais parâmetros urbanísticos como gabarito de altura, taxa de ocupação máxima, taxa de permeabilidade mínima etc.

O art. 28 do Estatuto da Cidade permitiu aos municípios definir áreas em que é permitido aos proprietários edificar acima do Coeficiente de Aproveitamento básico. Vale dizer, a lei municipal pode definir Coeficiente de Aproveitamento máximo, sendo que, para o proprietário edificar além do Coeficiente de Aproveitamento básico até o limite do Coeficiente de Aproveitamento máximo, deverá pagar a Outorga Onerosa do Direito de Construir aos cofres municipais.

O Município de São Paulo definiu que as Zonas de Eixo de Estruturação Urbana - ZEU terão o coeficiente de aproveitamento básico de 1,0 e máximo de 4,0. Assim, um terreno nessa zona ZEU com 1.000m² poderá construir até 1.000m² sem incorrer no pagamento de Outorga Onerosa em favor do município. Caso o proprietário queira construir no imóvel mais que 1.000m², até o limite de 4.000m² (4 vezes o tamanho do terreno), deverá pagar a Outorga Onerosa do Direito de Construir, cuja fórmula de cálculo está prevista no art. 117, do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo. Procedimento semelhante está previsto no Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal - PDOT, que impõe a outorga onerosa do direito de construir para as edificações que superarem o coeficiente de aproveitamento básico.

A legislação paulistana também prevê a possibilidade de pagamento da Outorga Onerosa para alteração de uso, o que ocorre apenas nos perímetros das Operações Urbanas Consorciadas, que são reguladas por legislação específica. A legislação brasiliense, conforme já exposto acima, impõe a Outorga Onerosa para Alteração de Uso nos arts. 176 e seguintes do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT:

Art. 176. A outorga onerosa de alteração de uso configura contrapartida pela alteração dos usos e dos diversos tipos de atividade que venha a acarretar a valorização de unidades imobiliárias.

§1º Considera-se alteração de uso:

I - a mudança do uso ou do tipo de atividade para outro diferente daquele originalmente indicado nas normas vigentes para a respectiva unidade imobiliária;

II - a mudança da proporção do uso ou do tipo de atividade para outra diferente daquela originalmente indicada nas normas vigentes para a respectiva unidade imobiliária;

III - a inclusão ao uso

original indicado de novo tipo de uso ou atividade não previstos nas normas vigentes para a respectiva unidade imobiliária; IV - Transformação de uso rural em urbano, efetivada no momento da aprovação do projeto de parcelamento do solo.

Os recursos auferidos com este instrumento urbanístico devem ser destinados aos fins previstos no art. 31, do Estatuto da Cidade. A legislação não define o percentual da receita que deve ser destinado a cada fim, de modo que cabe ao município competente definir as regras da sua aplicação.

A Outorga Onerosa do Direito de Construir e a Outorga Onerosa de Alteração de Uso se revelam importantes instrumentos de arrecadação municipal que auxiliam os municípios a perseguir os objetivos traçados nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS 11 e buscar o desenvolvimento urbano cada vez mais sustentável, socializando o financiamento dos investimentos municipais nesse sentido, vez que permitem ao município prever incentivos construtivos por meio do aumento do Coeficiente de Aproveitamento máximo em áreas em que há demanda por habitações maiores, cobrando a Outorga Onerosa do Direito de Construir ou de Alteração de Uso para reverter os valores arrecadados em investimentos em habitações e serviços destinados a populações mais carentes ou na periferia das cidades.

Por outro lado, é possível também incentivar a produção da cidade em regiões menos

centrais ao conceder isenções ou reduções nos valores cobrados de outorga onerosa quando a edificação for executada em locais onde se pretende desenvolver um mercado. No Município de São Paulo, por exemplo, o Plano Diretor Estratégico concedeu isenção do pagamento da Outorga Onerosa do Direito de Construir para novas edificações não residenciais na região da Av. Jacu-Pêssego, onde existem grandes concentrações de habitações populares, porém pouca oferta de emprego. Já em Brasília, a Lei Complementar nº 948, de 16 de janeiro de 2019, art. 57, VII, prevê a isenção do pagamento da outorga onerosa de alteração de uso para imóveis destinados à produção de habitação de interesse social no âmbito da política habitacional do Distrito Federal.

2.1.2. DA TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR

O direito de construir é inherente à propriedade imobiliária respeitados os limites do exercício de sua função social prevista na legislação municipal. A Constituição Federal colocou no mesmo patamar hierárquico o Direito de Propriedade e o Dever de observar sua função social. Vale dizer, o Direito de Propriedade, assim como qualquer outro direito, não é absoluto, mas deve ser aplicado e entendido dentro de um contexto normativo e social por meio da ponderação com os demais direitos e garantias previstos no ordenamento jurídico. Hely Lopes Meirelles entende que:

Como espécie do gênero limitação administrativa, as limitações urbanísticas devem corresponder às justas exigências e o interesse coletivo que as motiva, sem produzir um total aniquilamento da propriedade, mas suas manifestações essenciais de uso, gozo e disponibilidade da coisa. (...) Além disso, e para que sejam admissíveis as limitações urbanísticas sem indenização, como é de sua índole, devem ser genéricas, isto é, dirigidas a propriedades ou atividades indeterminadas, mas determináveis no momento de sua incidência. Só se admitem imposições urbanísticas singulares, à propriedade ou atividade de um ou alguns indivíduos ou empresas, quando o bem ou atividade, por sua extensão, localização ou natureza afetar de tal modo o interesse público que exija providências especiais, em defesa da comunidade. Tais casos se resolvem não por limitações urbanísticas gratuitas, mas por servidão pública ou desapropriação – com justa indenização –, que são os meios administrativos e adequados à solução de situações particulares que conflitem com o interesse público ou prejudiquem o bem estar social (MEIRELLES, 2011, p. 111).

A função social da propriedade é observada ao respeitar as disposições legais que permitem ou restringem o direito de usar, gozar e dispor da coisa. Para a legislação paulistana cumpre a função social da propriedade o imóvel que está edificado acima do coeficiente de aproveitamento mínimo atribuído para a zona em que está inserido o imóvel e está com mais de 40% da edificação ocupada, conforme estabelecem os arts. 93 e 95 do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo.

Alguns imóveis, em decorrência de estudos técnicos podem ter restrições especiais que limitam o direito de uso, gozo ou disposição da propriedade em consonância ao cumprimento da sua função social. Em razão dessa restrição especial, o Estatuto da Cidade permite que a legislação municipal conceda aos proprietários o direito de transferir o direito de construir desses imóveis. Ou seja, o direito de construir poderá ser exercido em outro imóvel dentro do Município, isentando, ou reduzindo, o dever do Estado em indenizar o proprietário que sofreu restrições mais severas ao seu direito de propriedade.

O Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo trouxe o instrumento da transferência do direito de construir nos arts. 122 e seguintes, prevendo que os imóveis voltados para (i) a preservação de bem de interesse histórico, paisagístico, ambiental, social ou cultural, (ii) a execução de melhoramentos viários para a implantação de corredores de ônibus, (iii) a implantação de parques planejados, (iv) a preservação de áreas de propriedade particular, de interesse ambiental, localizadas em Zonas de Preservação Ambiental, (v) programas de regularização fundiária, e (vi) programas de provisão de Habitação de Interesse Social, poderão transferir o potencial construtivo básico (coeficiente de aproveitamento básico) para exercer o direito de construir em qualquer outro imóvel dentro do Município de São Paulo.

Os artigos 125 e 127 trazem a fórmula de transferência do potencial construtivo, vez que o potencial construtivo de um imóvel localizado em região menos valorizada do município não pode ser transferido para uma região mais valorizada de forma paritária. As fórmulas previstas na legislação paulistana trazem uma equivalência em razão do valor do imóvel. Assim, 1.000m² de potencial construtivo transferidos podem gerar uma quantidade maior ou menor de metros quadrados a serem construídos, a depender da localização do imóvel que receberá o potencial construtivo transferido.

Já no Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal - PDOT, (art. 178), a

transferência do direito de construir consiste:

(...) na faculdade de o Poder Público, mediante lei, autorizar o proprietário do imóvel urbano a: I - exercer totalmente ou em parte o seu direito de construir, limitado pelo coeficiente de aproveitamento máximo do lote, em outro local passível de receber o potencial construtivo adicional; II - alienar, total ou parcialmente, seu direito de construir, que poderá ser aplicado em locais onde o coeficiente de aproveitamento máximo do lote o permita.

A transferência do direito de construir somente poderá ser realizada mediante prévia autorização do órgão gestor do desenvolvimento territorial e urbano do Distrito Federal, por meio de lei específica, quando o imóvel submetido à limitação do uso do coeficiente de aproveitamento máximo for considerado necessário para fins de (i) preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural, (ii) programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social e (iii) implantação de equipamentos urbanos e comunitários. Contudo, merece crítica o fato de que até o momento o Distrito Federal não regulamentou por lei específica esse instrumento, o que tem inviabilizado sua utilização.

Esse instrumento transfere ao mercado imobiliário o ônus de indenizar os proprietários de imóveis que possuem gravames excessivos ao seu direito de propriedade. Os gravames, apesar de justos e legais, vez que previstos na legislação como bens tombados, ou implementação de infraestrutura para transporte público, ainda assim geram o dever de indenizar do Estado.

A preservação de bens históricos, criação de parques e melhoria de infraestrutura de transporte público são metas elencadas no Objetivo do Desenvolvimento Sustentável – ODS 11, que visa garantir a todos o acesso às cidades sustentáveis, principalmente os descritos nos itens 11.2 e 11.4:

11.2. Até 2030, proporcionar o acesso a sistemas de transporte seguros, acessíveis, sustentáveis e a preço acessível para todos, melhorando a segurança rodoviária por meio da expansão dos transportes públicos, com especial atenção para as necessidades das pessoas em situação de vulnerabilidade, mulheres, crianças, pessoas com deficiência e idosos 11.4. Fortalecer esforços para proteger e salvaguardar o patrimônio cultural e natural do mundo.

A transferência do direito de construir consiste em um verdadeiro instrumento de política urbana que visa o desenvolvimento sustentável da cidade ao transferir ao setor privado os custos com a manutenção do patrimônio histórico, cultural e natural urbano, além de compartilhar os custos com a implementação de habitações de interesse social e corredores de transporte público coletivo.

2.1.3. DAS OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS

O Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e a Lei Municipal nº 16.402/16 (Lei de Zoneamento do Município de São Paulo) regulam as regras de uso, ocupação, parcelamento e edificação dos terrenos de modo a orientar as atividades e parâmetros que os proprietários dos imóveis poderão utilizar no cumprimento da função social da propriedade. Ao produzir essas leis o município precisa ter uma análise macro de toda a cidade o que é uma tarefa bastante complexa em municípios de grande porte, vez que a população é muito heterogênea e as diversas regiões do município possuem características e tempos de desenvolvimento diferentes entre si.

O Estatuto da Cidade trouxe as Operações Urbanas Consorciadas como forma de desenvolver planejamentos urbanos específicos para determinadas regiões, criando normas que divergem das regras ordinárias de uso, ocupação, parcelamento e edificação do solo. O Estatuto da Cidade define a Operação Urbana Consorciada como “o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental” (art. 32 §1º do Estatuto da Cidade). Para Hely Lopes Meirelles, a Operação Urbana é:

(...) uma forma de parceria entre o Poder Público e particulares para a execução de grandes empreendimentos urbanos, seja para promover a renovação urbanística de uma área degradada, seja para melhorar o aproveitamento urbanístico de uma área estratégica, seja para implantar um plano de urbanização (MEIRELLES, 2011, p. 173).

A Operação Urbana Consorciada deve ser criada por meio de lei específica definindo o perímetro de intervenção, os parâmetros urbanísticos específicos, os incentivos e a forma de

gestão que, necessariamente, deverá ser gerida por meio de conselho paritário entre Estado e sociedade civil (art. 33 do Estatuto da Cidade). A criação de uma Operação Urbana Consorciada deve estar prevista e autorizada no Plano Diretor Estratégico do Município, o qual deverá trazer os limites das alterações dos parâmetros urbanísticos aplicados em relação à legislação ordinária.

Dentro dos limites das Operações Urbanas Consorciadas a utilização do solo criado deve ser regulada de forma diferenciada por meio da aquisição de Certificado de Potencial Adicional para Construção - CEPAC. Vale dizer, a Outorga Onerosa do Direito de Construir deve ser remunerada por meio da conversão dos CEPACs em direito de construir ou alterar o uso.

A Outorga Onerosa do Direito de Construir, conforme já mencionado, consiste na concessão pelo Poder Público em permitir que o proprietário do imóvel edifique além do Coeficiente de Aproveitamento básico. A aquisição desse direito pelo proprietário do imóvel se dá por meio de contrapartida financeira quando do pedido de autorização para executar determinada edificação. A Operação Urbana Consorciada deve prever todos os investimentos públicos necessários às melhorias urbanas como construção de prédios públicos, reservatórios para controle de enchentes e drenagem do solo, infraestrutura viária e ferroviária, iluminação pública, ciclovias etc. Para financiar as obras públicas, o Poder Público pode realizar leilões de CEPACs, o que permitirá auferir verbas de forma concentrada.

Nessa modalidade, o município pode outorgar onerosamente o potencial construtivo adicional de forma prévia e concentrada, sendo que os valores arrecadados podem viabilizar o início das obras de infraestrutura.

Assim, na medida em que o mercado imobiliário produz edificações consumindo o potencial construtivo adicional disponível para a região, poderá converter os CEPACs em Outorga Onerosa do Direito de Construir ou Alteração de Uso (art. 34, §1º, do Estatuto da Cidade).

O Estatuto da Cidade limita o uso dos recursos auferidos com a venda de CEPACs ao limite do perímetro definido na Operação Urbana Consorciada (art. 34, caput, do Estatuto da Cidade), o que facilita a dimensão dos custos e forma de socializá-los.

O Município de São Paulo possui hoje quatro operações urbanas consorciadas ativas (OUC

Centro, OUC Faria Lima, OUC Água Espraiada e OUC Água Branca), as quais possuem regras específicas e diferentes para parâmetros urbanísticos e aquisição de Outorga Onerosa do Direito de Construir. Uma característica comum a todas elas é a necessidade de diálogo com o setor privado, vez que, sem a adesão do setor às regras da Operação Urbana, os leilões de CEPAC não conseguiram arrecadar os fundos necessários para a execução das obras de melhorias de infraestrutura e disponibilidade da oferta de moradias populares.

No Distrito Federal, apesar de prever o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT^[7] a possibilidade de aplicação de operações urbanas consorciadas nas áreas constantes da Estratégia de Dinamização de Espaços Urbanos, nas áreas constantes da Estratégia de Revitalização de Conjuntos Urbanos e nas áreas constantes da Estratégia de Implantação de Polos Multifuncionais a serem criadas por leis específicas, até o momento não há operações urbanas efetivamente implementadas, estando apenas na seara das discussões, como é o caso da Operação Urbana Consorciada na área central da Região Administrativa de Ceilândia.

O presente estudo visa abordar o instrumento da Operação Urbana Consorciada e das CEPACs também como uma alternativa em benefício ao desenvolvimento urbano, sem maior aprofundamento na apresentação de críticas ao modelo.

Os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável trazem metas que dependem necessariamente da cooperação entre o poder público e o setor privado como garantir a todos o acesso a moradia digna, aos serviços básicos, urbanizar favelas, priorizar o transporte coletivo acessível e sustentável, aumentar a urbanização inclusiva e sustentável, reduzir o número de mortes por catástrofes e desastres naturais, reduzir o número de pessoas que habitam áreas de risco, reduzir impacto ambiental negativo etc.

A propósito, o Objetivo do Desenvolvimento Sustentável no. 17 trata de parcerias e meios de implementação, deixando claro que a cooperação entre órgãos públicos, organizações não governamentais e o setor privado é fundamental para o fortalecimento de ações e alcance dos resultados necessários à promoção do desenvolvimento sustentável.

Os investimentos do poder público dependem da disponibilidade de recursos para realizar as melhorias em infraestrutura e produção habitacional para proporcionar o direito às cidades

sustentáveis para toda a população. A Operação Urbana Consorciada permite que o Poder Público desenvolva um plano específico de intervenção criando os incentivos necessários para extrair do mercado imobiliário os recursos necessários à promoção dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável.

2.2. A OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR E DE ALTERAÇÃO DE USO E A DESTINAÇÃO DOS RECURSOS EM OBSERVÂNCIA DOS PRECEITOS DA CIDADE SUSTENTÁVEL

Como visto, a Outorga Onerosa do Direito de Construir deve estar prevista no Plano Diretor Estratégico do município, por meio da qual se exige o pagamento de contrapartida em dinheiro e, assim, permite que o proprietário construa em seu terreno edificação maior que a permitida pelo Coeficiente de Aproveitamento básico. Ou seja, consiste na aquisição de solo fictício criado pelo Poder Público. E a Outorga Onerosa de Alteração de Uso permite que o proprietário desenvolva atividade diversa daquela prevista originalmente na legislação de uso e ocupação do solo, mediante o pagamento de contrapartida financeira. Os recursos auferidos com a venda desse direito ao proprietário devem ser aplicados conforme determinações do art. 31 do Estatuto da Cidade, que estabelece:

I – regularização fundiária;

II – execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;

III – constituição de reserva fundiária;

IV – ordenamento e direcionamento da expansão urbana;

V – implantação de equipamentos urbanos e comunitários;

VI – criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;

VII – criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental;

VIII – proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico;

A não destinação dos recursos para essas finalidades implica em improbidade administrativa nos termos do art. 52 do Estatuto da Cidade. Os recursos podem ser aplicados em qualquer região do município, independentemente da região em que os recursos foram auferidos. O Estatuto da Cidade não define o percentual que cada item deve receber dos recursos auferidos com a Outorga Onerosa. Essa definição foi delegada ao município, que possui autonomia na gestão financeira dessa arrecadação.

Quando a Outorga Onerosa do Direito de Construir ou Alteração de Uso é arrecadada dentro do perímetro de uma Operação Urbana Consorciada, por meio da venda de CEPACs em leilões, os recursos devem ser destinados na execução de obras e melhorias dentro do perímetro da Operação Urbana. Caso o gestor público descumpra este mandamento incorrerá em improbidade administrativa nos termos do art. 52 do Estatuto da Cidade.

Os destinos que os recursos provenientes da Outorga Onerosa podem ser aplicados refletem as metas descritas nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS 11, evidenciando a importância e funcionalidade desse instrumento de política urbana para o desenvolvimento de cidades sustentáveis, cumprindo as metas desenvolvidas em conjunto pelas 193 nações que criaram a Agenda 2030. O Estado brasileiro, por meio do Estatuto das Cidades, criou mecanismos específicos de arrecadação para a promoção do Objetivo do Desenvolvimento Sustentável – ODS 11 e determinou que o poder público e o setor privado, em conjunto, trabalhem na persecução dessas metas.

3. AS EXPERIÊNCIAS DE APLICAÇÃO DA OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR E DE ALTERAÇÃO DE USO NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO E NO DISTRITO FEDERAL

O município de São Paulo tem sido o pioneiro no Brasil na aplicação da outorga onerosa do direito de construir, não apenas pela criação do coeficiente de aproveitamento básico igual a 1,0 para grande parte do seu território desde 2002, mas também pela implementação de operações urbanas consorciadas que resultaram na possibilidade dos referidos CEPACs.

Os recursos da outorga onerosa são direcionados para o Fundo Municipal de

Desenvolvimento Urbano – FUNDURB –, conforme estipula o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, e utilizados na implantação de melhorias na cidade de São Paulo voltadas ao seu desenvolvimento sustentável, conforme se verifica dos exemplos a seguir^[8]:

- requalificação de espaço urbano para melhorias de bairros (área verde na Rua Rocha com Rua Uma) – valor aprovado: R\$ 44.003,31;
- requalificação de espaço urbano para melhorias de bairros (Praça José Luis de Mello Malheiros) – valor aprovado: R\$ 257.418,92;
- requalificação de área verde incluindo iluminação, instalação de playground e ATIs e passeio público (Av. Dr. Antonio Maria de Laet entre Rua Purus e Rua São Nestor) – valor aprovado: R\$ 255.112,50;
- construção de Praça (Rua Dr. Wilson Issamo Minada) – valor aprovado: R\$ 258.908,14;
- implantação de Galeria de Águas Pluviais (Trav. Monsenhor João Pheeney Camargo e Silva) – valor aprovado: R\$ 75.000,00;
- acessibilidade em passeio público com a implantação de rampas em travessias (Rua Visconde de Inhomirim x R Borgeds de Figueiredo) – valor aprovado: R\$ 31.981,73 (MOB);
- construção de unidades habitacionais de interesse social na Chácara do Conde – Fase 1 – valor aprovado: R\$ 14.000.000,00;
- aquisição de imóveis para implantação de empreendimento habitacional – Comandante Taylor – valor total aprovado: R\$ 36.362.184,12;
- implantação para construção do CEU Ambiental do Conjunto Residencial Espanha – valor aprovado: R\$ 1.000.000,00;
- construção de unidades habitacionais de interesse social – valor aprovado: R\$ 5.960.196,93;
- requalificação de faixa exclusiva ou corredor de ônibus que compreende as Avenidas Corifeu de Azevedo Marques e Vital Brasil. Serviços de conservação e manutenção das faixas exclusivas e corredores de transporte público, e demais serviços pertinentes – valor aprovado: R\$ 27.823.393,73;
- requalificação de faixa exclusiva ou corredor de ônibus que compreende as Avenidas Jaguaré e Queiroz Filho. Serviços de conservação e manutenção das faixas exclusivas e corredores de transporte público, e demais serviços pertinentes – valor aprovado: R\$ 27.823.393,73;
- execução de obras para o Hospital de Brasilândia – valor aprovado: R\$ 4.100.000,00.

No ano de 2019, o FUNDURB arrecadou cerca de R\$ 741 milhões, quase o dobro do valor arrecadado em 2018 (cerca de R\$ 335 milhões). Até outubro deste ano, foi levantada a quantia aproximada de R\$ 442 milhões, o que já é consideravelmente superior ao montante arrecado nos anos anteriores a 2019 (R\$ 335 milhões em 2018, R\$ 210 milhões em 2017 e R\$

209 milhões em 2016).^[9]

Nas áreas de Operações Urbanas Consorciadas do Município de São Paulo, os recursos da outorga onerosa são destinados para fundos específicos, geridos por meio de conselho paritário entre Estado e sociedade civil, e deverão ser utilizados na implantação dos projetos previstos em leis específicas e desde que dentro do perímetro definido da Operação Urbana. Os recursos são utilizados em obras e serviços, habitações de interesse social, desapropriações - HIS, transportes coletivos, conforme levantamentos mensais disponibilizados pela SP Urbanismo.

A título de exemplo, até 30 de setembro de 2020, a Operação Urbana Consorciada Água Espraiada movimentou cerca de R\$ 3.9 bilhões de entrada de recursos advindos com leilão de CEPAC, colocação privada de CEPAC, desvinculação de receitas, e cerca de R\$ 3.8 bilhões de saída com obras e serviços, habitações de interesse social, desapropriações (inclusive HIS), transporte coletivo (metrô), resultando, ainda, em um saldo positivo final de cerca de R\$ 87 milhões.^[10]

Até outubro de 2020, foram feitas, nesta Operação Urbana, intervenções relevantes sob o ponto de vista de cidade sustentável, tais como: canalização do córrego Água Espraiada; canalização do Córrego Pinheirinho;; corredor de ônibus ao longo da Av. Engenheiro Luis Carlos Berrini; Parque Público do Chuvisco, , bem como os conjuntos habitacionais de interesse social Conjunto Iguaçu, Conjunto Habitacional Jardim Edite I, Conjunto Habitacional Gutemberg, Residencial Nova Conquista, Residencial Nova Esperança, Conjunto Habitacional Corruíras, Conjunto Habitacional Jardim Edite II , Conjunto HIS 27, dentre outros^[11].

No Distrito Federal, a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso vem sendo aplicada de forma bastante eficiente, gerando arrecadação relevante, cujo recurso tem sido aplicado exatamente para as finalidades previstas no Estatuto da Cidade (art. 26 e art. 31). A fim de assegurar uma melhor gestão e a correta aplicação dessa arrecadação, foram criados fundos financeiros específicos para exercer essa função.

A Lei Complementar nº 762/2008 regulamenta o Fundo Distrital de Habitação de Interesse Social - FUNDHIS e a Lei Complementar nº 800/2009 trata do Fundo de Desenvolvimento Urbano do Distrito Federal - FUNDURB, ambos vinculados à Secretaria de Estado de

Desenvolvimento Urbano e Habitação do Distrito Federal. Esses fundos possuem conselhos gestores formados por membros do poder público e da sociedade civil, o que tem como objetivo assegurar a participação popular na gestão democrática da cidade. O governo do Distrito Federal, via de regra, apresenta aos membros de tais conselhos os projetos e programas que estão aptos a receber os recursos e a decisão é tomada de forma colegiada, definindo-se os projetos considerados prioritários, tendo em vista sua relevância para a cidade.

No ano de 2019, o FUNDHIS teve orçamento da ordem de R\$ 56 milhões e aprovou a destinação de recursos para (a) a execução de obras de infraestrutura no empreendimento denominado Residencial Crixá, voltado exclusivamente para habitação de interesse social vinculado à política habitacional do Distrito Federal (R\$ 8,2 milhões), (b) execução de obras de infraestrutura no empreendimento denominado Riacho Fundo II - 3^a Etapa, voltado exclusivamente para habitação de interesse social vinculado à política habitacional do Distrito Federal (R\$ 43,4 milhões), (c) construção de 77 unidades habitacionais de interesse social em Samambaia (R\$ 5,1 milhões).

A experiência do município de São Paulo e Distrito Federal deixa claro que os recursos arrecadados pelo pagamento dos instrumentos de política urbana da outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso podem contribuir de forma relevante para o desenvolvimento de cidades sustentáveis, especialmente no tocante aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS 11.

O Estado brasileiro, por meio do Constituição Federal e do Estatuto da Cidade, criou mecanismos que possibilitam aos municípios e Distrito Federal auferir receitas que contribuem e são destinadas exclusivamente às ações voltadas ao desenvolvimento sustentável, devendo o poder público municipal editar as normas necessárias e realizar a gestão eficiente de tais recursos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento urbano sustentável foi pauta de discussões relevantes nos últimos anos, dentre elas, a Agenda 2030, que definiu, dentre os 17 objetivos do desenvolvimento

sustentável a serem seguidos pelos 193 países signatários, incluindo o Brasil, o Objetivo 11 - Cidades e Comunidades Sustentáveis, que estabeleceu como meta tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis.

Em cumprimento aos preceitos do desenvolvimento urbano sustentável, o Estatuto da Cidade apresenta diretrizes e objetivos que devem nortear Municípios e o Distrito Federal na atualização de suas normas urbanísticas locais, incluindo a recepção de instrumentos de política urbana, tendo sido apresentado nesse estudo, com maior relevância, a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso como alternativa para o cumprimento dos preceitos ao desenvolvimento sustentável por meio da destinação dos recursos arrecadados para projetos de habitação de interesse social, infraestrutura e criação de espaços públicos como forma de proporcionar melhor qualidade de vida a todos os cidadãos.

Além da figura da outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, a transferência do direito de construir e operações urbanas consorciadas também são instrumentos de política urbana que podem apoiar os municípios a gerar arrecadação por contrapartidas urbanísticas e assim, possibilitar a melhoria da infraestrutura urbana, criação de melhores espaços públicos e construção de habitações de interesse social, em atendimento ao que estabelece o art. 31 do Estatuto da Cidade, visando a construção de cidades sustentáveis.

O Município de São Paulo apresenta experiências relevantes na aplicação da outorga onerosa do direito de construir, não apenas pela criação do coeficiente de aproveitamento básico igual a 1,0 para grande parte do seu território desde 2002, mas também pela implementação de operações urbanas consorciadas que resultaram na emissão de CEPACs. Os recursos arrecadados no município de São Paulo são geridos pelo Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano - FUNDURB.

Já no Distrito Federal, há previsão da outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, em que os recursos arrecadados são destinados ao Fundo Distrital de Habitação de Interesse Social - FUNDHIS e ao Fundo de Desenvolvimento Urbano do Distrito Federal - FUNDURB, geridos por conselhos em que nele participam membros do poder público e da sociedade civil, cuja experiência tem sido relevante na destinação dos recursos para projetos de habitação de interesse social e infraestrutura.

Ambas as experiências do município de São Paulo e do Distrito Federal demonstram que os instrumentos de política urbana são ferramentas importantes na recuperação dos investimentos realizados pelo poder público que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos, assim como para se alcançar a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização, essenciais para o desenvolvimento de cidades sustentáveis, que vai ao encontro com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS 11.

REFERÊNCIAS

DALLARI, A.A., Solo criado: Constitucionalidade da Outorga Onerosa de Potencial Construtivo, In. Direito Urbanístico e Ambiental, coordenadores: Adilson Abreu Dallari, Daniela Campos Liborio Di Sarno. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

DESA - UN Department of Economic and Social Affairs, Relatório da ONU mostra população mundial cada vez mais urbanizada, mais de metade vive em zonas urbanizadas ao que se podem juntar 2,5 mil milhões em 2050, traduzido e editado por UNRIC - Centro Regional de Informação das Nações Unidas, 2017. Disponível em: <https://archive.unric.org/pt/actualidade/31537-relatorio-da-onu-mostra-populacao-mundial-ca-da-vez-mais-urbanizada-mais-de-metade-vive-em-zonas-urbanizadas-ao-que-se-podem-juntar-25-mil-milhoes-em-2050>, acesso em: 02 nov 2020.

FUNDURB – Fundo de Desenvolvimento Urbano | Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, Arrecadação de Outorga Onerosa. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/participacao_social/fundos/fundurb/index.php?p=202443, acesso em: 08 dez 2020.

FUNDURB – Fundo de Desenvolvimento Urbano | Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, PMSP - FUNDURB 2020. Disponível em: https://www.google.com/maps/d/viewer?mid=1HEJLLvwwwooyGgICebC7KoX_tgHtzY7LQ&ll=-23.54664850000014%2C-46.6362649&z=20, acesso em: 08 dez 2020. GASPARINI, D., Outorga Onerosa do Direito de Construir. In. Direito Urbanístico e Ambiental, Estudos em Homenagens ao Professor Toshio Mukai, Coordenadores: Vanusa Murta Agrelli e Bruno Campos Silva. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

HABITAT III. Documentos Temáticos da HABITAT III, 11 – Espaço Público, Nova York: 31 de maio de 2015.

HABITAT III. Documento de Políticas da Habitat III, 1- Direito à Cidade e Cidade para Todos, Policy Paper 1, 2016.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Relatório brasileiro para o Habitat III. Brasília: ConCidades; Ipea, 2016.

JACOBS, J., Morte e Vida de Grandes Cidades, tradução: ROSA, C.S.M., Martins Fontes, 2014.

LIRA, R. P., Elementos de Direito Urbanístico. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

MARQUES NETO, F.A. et. al., Outorga Onerosa do Direito de Construir (*Solo Criado*). In. Estatuto da Cidade, coordenadores: Adilson Abreu Dallari e Sérgio Ferraz, 1ª edição, Malheiros, 2002.

MATOS, F.L., Espaços Públicos e a Qualidade de Vida nas Cidades – O Caso da Cidade de Porto, OBSERVATORIUM: Revista Eletrônica de Geografia, v.2, n.4, 2010.

MEIRELLES, H.L., Direito de Construir, 10ª edição, Editora Malheiros, 2011.

MEIRELLES, H.L., Direito Municipal Brasileiro, 18ª edição, atualizada por: Giovani da Silva Corralo. São Paulo: Malheiros, 2017.

NAÇÕES UNIDAS, Objetivo 11. Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis, 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/11>, acesso em: 02 nov 2020.

NAÇÕES UNIDAS, Nova Agenda Urbana - NAU, 2016. Disponível em: <http://uploads.habitat3.org/hb3/NUA-Portuguese.pdf>, acesso em: 02 nov 2020.

OLIVEIRA, E.A.B. et. al., O Direito à Cidade: Urbanização Excludente e a Política Urbana Brasileira, 2016. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/302476145_O_DIREITO_A_CIDADE_URBANIZACAO_

EXCLVENTE_E_A_POLITICA_URBANA_BRASILEIRA, acesso em: 01.12.2020.

OSORIO, L. M., et al., A Reapropriação das Cidades do Contexto da Globalização. In. Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2002.

OSORIO, L. M. e SOSO, P. H., Direito de Preempção. In. Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2002.

ROLNIK, R. et. al., Outorga Onerosa e Transferência do Direito de Construir. In. Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2002.

SUNDFELD, C.A. et. al., O Estatuto da Cidade e suas Diretrizes Gerais, In. Estatuto da Cidade, coordenadores: Adilson Abreu Dallari e Sérgio Ferraz, 1^a edição, Malheiros, 2002.

SILVA et. al., Percepção da Qualidade do Ambiente e Vivências em Espaços Públicos de Lazer, In. Revista Brasileira de Ciências do Esporte, Elsevier Editora, 2016.

SILVA, J.A., Direito Urbanístico Brasileiro, 7^a edição, Malheiros, 2012.

SAULE JÚNIOR, N., Direito à Cidade - Trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis, Editora Max Limonad, 1999.

SAULE JÚNIOR, N. et. al, Estatuto da Cidade e o Plano Diretor – Possibilidades de uma Nova Ordem Legal Urbana Justa e Democrática. In. Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2002.

SAULE JÚNIOR, N., Novas Perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro. Ordenamento Constitucional da Política Urbana. Aplicação e Eficácia do Plano Diretor. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1997.

SAULE JÚNIOR, N. et. al, Os Caminhos para o Desenvolvimento da Função Socioambiental da Propriedade Pública no Brasil. In. Regularização Fundiária, coordenadores: José Renato Nalini e Wilson Levy, 2^a edição. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

SP URBANISMO, Operação Urbana Consorciada Água Espraiada - Resumo da Movimentação até 30/09/2020. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/sp_urbando/AGUA_ESPRAIADA/2020/OUAguaEspraiadaFinanceiroSet20_Publicacao.pdf, acesso em: 08 dez 2020.

SP URBANISMO, Operação Urbana Consorciada Água Espraiada - Outubro/2020. Disponível em:

[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/sp_urbando/AGUA_ESPRAIADA/2020/Intervencoes/2020_11_05_OUCAE_Tabela_Intervencoes_Site\(1\).pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/sp_urbando/AGUA_ESPRAIADA/2020/Intervencoes/2020_11_05_OUCAE_Tabela_Intervencoes_Site(1).pdf), acesso em: 08 dez 2020.

APÊNDICE – REFERÊNCIAS DE NOTA DE RODAPÉ

^[3] Princípio 5. Os recursos não renováveis da terra devem empregar-se de forma que se evite o perigo de seu futuro esgotamento e se assegure que toda a humanidade compartilhe dos benefícios de sua utilização.

Princípio 8. O desenvolvimento econômico e social é indispensável para assegurar ao homem um ambiente de vida e trabalho favorável e para criar na terra as condições necessárias de melhoria da qualidade de vida.

^[4] Princípio 3. Deve-se manter, e sempre que possível, restaurar ou melhorar a capacidade da terra em produzir recursos vitais renováveis.

Princípios 4. O homem tem a responsabilidade especial de preservar e administrar judiciosamente o patrimônio da flora e da fauna silvestres e seu habitat, que se encontram atualmente, em grave perigo, devido a uma combinação de fatores adversos. Consequentemente, ao planificar o desenvolvimento econômico deve-se atribuir importância à conservação da natureza, incluídas a flora e a fauna silvestres.

^[5] Resolução 41/128 da Assembleia das Nações Unidas (Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento)

[⁶] ADIN no. 045.352-0/5-00, Órgão Especial do TJSP, Des. Relator Hermes Pinotti, 14.02.2001

[⁷] Artigos 181 e seguintes da Lei Complementar no. 803/09.

[⁸] FUNDURB – Fundo de Desenvolvimento Urbano | Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, PMSP – FUNDURB 2020. Disponível em: https://www.google.com/maps/d/viewer?mid=1HEJLLvwwwooyGglCebC7KoX_tgHtzY7LQ&ll=-23.546648500000014%2C-46.6362649&z=20, acesso em: 08 dez 2020.

[⁹] FUNDURB – Fundo de Desenvolvimento Urbano | Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, Arrecadação de Outorga Onerosa. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/participacao_social/fundos/fundurb/index.php?p=202443, acesso em: 08 dez 2020.

[¹⁰] SP URBANISMO, Operação Urbana Consorciada Água Espraiada – Resumo da Movimentação até 30/09/2020. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/sp_urbando/AGUA_ESPRAIADA/2020/OUAguaEspraiadaFinanceiroSet20_Publicacao.pdf, acesso em: 08 dez 2020.

[¹¹] SP URBANISMO, Operação Urbana Consorciada Água Espraiada – Outubro/2020. Disponível em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/sp_urbando/AGUA_ESPRAIADA/2020/Intervencoes/2020_11_05_OUCAE_Tabela_Intervencoes_Site\(1\).pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/sp_urbando/AGUA_ESPRAIADA/2020/Intervencoes/2020_11_05_OUCAE_Tabela_Intervencoes_Site(1).pdf), acesso em: 08 dez 2020.

[¹] Advogada, mestrandona em Direito Urbanístico pela PUC/SP, cursou como aluna especial no mestrado em arquitetura e urbanismo na Universidade de Brasília – UnB, nas disciplinas Espaço e Organização Social e Espaço e Meio Ambiente (2016).

[²] Advogado, sócio do escritório Escudero e Ziebarth Advogados, mestrandona em Direito Urbanístico pela PUC/SP, graduado pela PUC/SP (2009).

Enviado: Dezembro de 2020.

Aprovado: Janeiro de 2021.